

LA INTEGRACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES MÁS VULNERABLES COMO MECANISMO DE LUCHA Y COMBATE CONTRA LA POBREZA, EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN.

NOEMÍ SERRANO ARGÜELLO
PTUN de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Facultad de Derecho. Universidad de Valladolid

SUMARIO: 1.- LA POLÍTICA DE EMPLEO EUROPEA Y LOS JÓVENES. 2.- LOS JÓVENES COMO COLECTIVO VULNERABLE. 3.- EL ROSTRO JOVEN EN LA LUCHA Y COMBATE CONTRA LA POBREZA. 4.- IDENTIFICANDO GRUPOS VULNERABLES. 5.- LAS RESPUESTAS A LA INCLUSIÓN SOCIAL: DE LA ESTRATEGIA COORDINADA EN EUROPA A LA REALIDAD DE ESPAÑA. 6.- LA INICIATIVA EUROPEA DE GARANTÍA JUVENIL. 7.- CONCLUSIÓN.

1.- LA POLÍTICA DE EMPLEO EUROPEA Y LOS JÓVENES¹

En nuestros días la preocupación por la situación del empleo juvenil se ha convertido en un problema de primera magnitud en todos los ámbitos. Las tasas de desempleo entre los jóvenes siempre han sido bastante superiores a la media del conjunto de la población (hasta el punto de afirmarse la propia juventud como factor de desempleo, pues su tasa de desempleo siempre es mayor a la de otros grupos y muestra un bache o brecha relevante en comparación con la población adulta). Pero hoy el problema es tan alarmante que: o bien el paro juvenil duplica al desempleo de la población o incluso en determinados países la afectación es mayor alcanzando a casi la mitad de los jóvenes². De cada cinco jóvenes en el mundo entre dos y tres no trabajan y los que trabajan lo hacen en un empleo precario y mal retribuido. En España el desempleo de los jóvenes se sitúa cerca del 43,6% en el primer trimestre de 2017 y aunque se ha visto reducido³, sigue siendo muy elevado (y contrasta con el 18,4% de la Unión europea o el 20,7% de la zona euro). Con esta panorámica no puede extrañar que se hable de la vulnerabilidad social de los jóvenes, de la marginalidad en la que como colectivo se encuentran. Recientemente se ha expresado la necesidad de implantar, una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes⁴, a partir de 2020.

La política de empleo de la UE, surgida en los años noventa, se ha diseñado desde distintos vértices: empleabilidad, adaptabilidad, igualdad y no discriminación y espíritu de empresa⁵. Uno de ellos, el que persigue la empleabilidad, se ha preocupado siempre por los jóvenes. Igualmente esa política comunitaria se ha centrado en colectivos con dificultades para incorporarse al empleo, de manera que los jóvenes vienen siendo un grupo singularmente considerado. Por ello, el pilar más afín es el de su empleabilidad, que se centra en la capacidad de inserción profesional de los trabajadores y sus posibilidades de empleo, al combatir el desempleo juvenil (así como también el desempleo de larga duración). También es la empleabilidad el elemento que hará reformular las medidas pasivas de protección al desempleo por la apuesta consolidada por políticas activas de empleo, exigiendo reformas de la legislación de protección

¹ Esta Comunicación se realiza al amparo del Proyecto I+D+i- DER: *La nueva protección jurídica de las personas vulnerables*, DER 2015-69120-R.

² Un reciente y completo estudio, con perspectiva interdisciplinar, en MORENO GENÉ J. Y ROMERO BURILLO A.M. -dirs.- (2016), *Empleo juvenil. Entre desempleo y precariedad*, Tirant lo Blanch, Valencia.

³ Si recordamos que en 2013 el desempleo juvenil ha superado el 56%, en diciembre de 2016 el 46,5%.

⁴ Pretensión que se contiene en la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible de Naciones Unidas, en la meta 8 (8.a) (dedicada al trabajo decente y crecimiento económico) y que se encarga a la OIT.

⁵ Probablemente el Protocolo de Política Social del Tratado de Maastricht de 1992 y el Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo de 1993 marcan las pautas germinales para que en 1994 apareciesen las primeras Directrices para el empleo y la preocupación por el número creciente de parados en Europa y así preparar el camino para introducir en 1997 un Título dedicado al empleo con la firma del Tratado de Ámsterdam, al que sustentaran el Consejo extraordinario de Luxemburgo de noviembre de ese mismo año. Sobre estas cuestiones, extensamente GOMIS DÍAZ P.L. (1999), *La política social y de empleo en el Tratado de Ámsterdam*, CES- Colección Documentación, pág. 7 y ss. o también SERRANO ARGÜELLO N. (2001) "La estrategia conjunta del empleo en la Unión europea y su plasmación en España", RUCT nº 2, págs. 84 y ss.

social y del Derecho del Trabajo, así como fijará las transiciones de la educación hacia el mundo laboral, buscando hacer efectivo el propósito de mejora de empleo y pleno empleo, el componente basilar de la política de empleo. Puesto que toda política de empleo que articula un Estado persigue como fin último la consecución del pleno empleo.

De la misma manera el denominado Derecho del Empleo se aplica a situaciones anteriores y/o posteriores a que existan relaciones contractuales jurídico-laborales. Y se adjetiva como Derecho del mercado, del llamado mercado de trabajo. Los destinatarios finales no coinciden sino que son diversos a los sujetos tradicionales del Derecho del Trabajo y también su óptica es algo diferente. No son sujetos de este Derecho sólo el trabajador y empresario, interactúan sujetos privados con sujetos públicos, como se observa en la detenida lectura de la Ley de Empleo (TRLE 3/2015, de 23 de octubre). Son sujetos de esta norma: demandantes de empleo, ocupados y no ocupados, emprendedores, agentes de la colocación, servicios de empleo, agentes privados, entidades formativas, administraciones y administrados. Es un derecho que se proyecta sobre condiciones de intercambio de empleo (como bien objeto de regulación). Este objetivo del empleo considerado como de pleno empleo (en la dicción constitucional que contiene el art. 40.2 CE) o la consecución de un nivel elevado de empleo, fórmula utilizada por el art. 151 TFUE y seguramente más realista y alcanzable porque tiene un lugar -concretado por la Unión europea en objetivos cuantitativos y cualitativos del empleo⁶-y se aleja de lo utópico que, como es sabido, no tiene lugar.

Las normas del empleo se ocupan de regular no ya tanto la relación jurídico contractual entre trabajadores y empleadores, sino las políticas destinadas a la consecución de niveles elevados de empleo y la también a la consecución de la calidad del empleo⁷ (estabilidad, permanencia, oportunidades de formación promoción laboral, recolocación temprana, etc.).

Constituyen un elemento de primer orden las estructuras público-laborales encargadas de elaborar y aplicar la política de empleo. Sin ellas no hay políticas de empleo, ni programas, ni planes de acción. Pero también es necesaria la intervención pública para articular su relación con los administrados, ya sean éstos empresas, trabajadores ocupados o no ocupados y/o emprendedores (por lo tanto podemos afirmar que en el Derecho del empleo hay una pujanza caracterizadora del Derecho Público). Sin embargo, no se detiene en el ámbito de lo público y penetra, igualmente, en el funcionamiento de empresas y otros agentes que intervienen en las relaciones de prestación de servicios en el seno de la empresa o que prestan servicios en el mercado de trabajo, así como las relaciones que se establecen entre las empresas y sus clientes. Por lo tanto es también una especie o sector del Derecho de la empresa.

También en la Comunidad internacional, en el seno de la OIT se dispone de un nutrido número de Convenios que abordan las cuestiones relativas a la política de empleo. Sin ánimo exhaustivo se podría mencionar el Convenio OIT nº 122 sobre la política de empleo de 1964, convenio clave que, a su vez, se sirve de otros Convenios para formular un conjunto de normas de empleo: así los Convenios OIT dedicados a la promoción del empleo (nº 159), desempleo (nº 2), servicio de empleo (nº 88), agencias retribuidas de colocación (nº 96), orientación y formación profesional: licencia pagada de estudios (nº 140), o el desarrollo de los recursos humanos (nº 142). En lo referente al

⁶ En el momento actual en las previsiones de la Estrategia 2020, alcanzar una tasa de empleo mínima del 75 % para la población de entre 20 y 64 años y, también, reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social.

⁷ Art. 1 TRLE, aprobado por RD-Legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

empleo juvenil algunos de los convenios que constituyen las normas fundamentales de la OIT, en especial las dedicadas a la protección de la no discriminación en el empleo (Convenios nº 100, 111 y 156), complementarán ese acervo normativo internacional. Sin olvidar la necesidad de erradicar la presencia de la discriminación por el sólo rasgo de la edad, tantas veces justificada legal y jurisprudencialmente.

2.- LOS JÓVENES COMO COLECTIVO VULNERABLE

Hay un consenso generalizado (OIT, OCDE, UE) que la crisis ha profundizado la situación de vulnerabilidad de los jóvenes ante el empleo en todos los países y regiones, junto al crecimiento de las tasas de desempleo juvenil que dobla a la media del resto de población u otras veces la duplica, se une la generalizada menor calidad de sus empleos, las dificultades del tránsito de la educación formal al mundo laboral que hace indispensable que las legislaciones nacionales incorporen figuras como las prácticas en empresas de carácter no laboral o procesos iniciales de aprendizaje o la aparición de jóvenes socialmente desligados de la educación y del trabajo, sin expectativas y sin búsqueda de una integración laboral.

Las legislaciones nacionales se han preocupado por legislar sobre la política de empleo⁸. Respondiendo a la necesidad de llevar a cabo la política de empleo, al considerarse el empleo un bien público merecedor no sólo de una atención especial del Estado sino, principalmente, de una tutela específica. De acuerdo con el art. 5 LE, los instrumentos de la política de empleo son tres: intermediación laboral, las políticas activas de empleo, y la coordinación entre políticas activas y la protección frente al desempleo.

El papel intermediador (intermediación laboral) persigue casar demanda y oferta de empleo. Un elemento anterior a la intermediación es la orientación para el empleo, pero también después de acceder al empleo es necesaria la continuidad de la orientación (en particular para estimular la promoción profesional y ante la pérdida de empleo lograr la pronta recolocación). La intermediación laboral se realiza gracias a los servicios de empleo (oficinas públicas y privadas, agencias de colocación, empresas cazadoras de talentos, ETT, recolocación, redes) y configuran el Sistema nacional de empleo (SNE). En el diseño presente se observa un cúmulo de problemas territoriales y falta de coordinación real del SNE (SEPE y servicios de empleo), no debiera existir pero existe y dificulta el correcto desarrollo de las tareas de intermediación⁹. La intermediación pivota sobre la idea de servicio público, pero los intermediarios pueden ser: (1) Servicios públicos de empleo (SEPE, autonómicos); (2) Las agencias de colocación públicas (siempre gratuitas) o privadas (3) o ahora las ETT son también agencias de colocación e igualmente complementan esta actividad (al margen del prestamismo laboral), es decir, coexiste y convive la gestión pública y privada (con una gran ineficiencia de la primera).

En una concepción clásica siempre se ha tendido a contraponer la política activa de empleo con las políticas pasivas (prestaciones y subsidios al desempleo), la principal aportación que nos enseña el Derecho de la Unión europea y el diseño de su política de empleo ha sido la necesidad de integración de unas y otras: dejando de ser consideradas realidades distintas, para trabajar en complemento (o si se prefiere coordinación) y

⁸ Así en España primero despierta su regulación con las normas de colocación (de la Segunda República Ley 1931 y época franquista), en el año 1980 junto con ET se promulgó la Ley básica de empleo, como complemento indispensable para el desarrollo de políticas de colocación y luego, más tarde llegó su modernización con la aparición de Ley de empleo en 2003, actual TRLE 3/2015, directamente influenciada por la política de empleo europea e incorporada a los Tratados de la Unión europea.

⁹ Los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que resuelve el Tribunal Constitucional sobre estas cuestiones dan sobrada muestra de ello, por ejemplo en la última etapa: SSTC 111/2012, de 24 de mayo, 244/2012, de 18 de diciembre, 16/2013, de 31 de enero, 62/2013, de 14 de mayo, 22/2014 de 13 de febrero, 88/2014 de 9 de junio, 112/2014, de 7 de julio ó 123/2014, de 21 de julio.

anteponiendo la política activa de empleo frente a las medidas pasivas de protección. En el caso de los jóvenes normalmente sin acceso a la protección por desempleo por la falta de los periodos mínimos de cotización el buen diseño de la política activa de empleo es más principal que para otros colectivos. El desempleo juvenil es un problema estructural que afecta a todos los Estados, que se acentúa (coyunturalmente) cuando el mercado de trabajo es menos permeable y crea menores empleos o los destruye, pero que cuando genera empleo el empleo juvenil es de peor calidad, de menor duración y más precario. En la actualidad a este problema se ha sumado la paradoja del paro de larga duración de los jóvenes, de ahí el interés de la iniciativa europea de garantía juvenil de -en un término no superior a cuatro meses- activar a los jóvenes (con formación, oportunidades de empleo, prácticas, etc.). Otro problema se relaciona con las bajas cualificaciones de un grupo de jóvenes, por el temprano abandono escolar, que les convierte en que sólo pueden ser trabajadores con empleos poco cualificados o desempleados o inactivos. En el otro lado encontramos a los jóvenes formados que sólo encuentran subempleos¹⁰ o a aquellos que deben optar por un proceso migratorio para poder ejercer un trabajo adecuado a su nivel formativo. Así la expresión *generación pérdida* acuñada por la propia Unión europea va calando en los jóvenes de esta década¹¹.

Nuestra legislación nacional de empleo también evoca como colectivo que presenta especiales dificultades a los jóvenes, por ejemplo en el art. 2 d) LE al fijar los objetivos generales de la política de empleo delimitando la necesidad de asegurar políticas adecuadas de integración laboral de los colectivos que presentan mayores dificultades de inserción laboral o, nuevamente reforzando la atención especial a los jóvenes, en el art. 30 LE al catalogarlos como colectivo prioritario¹², y preocupándose por la atención de aquellos jóvenes con mayores carencias formativas.

Lo que convierte a los jóvenes en vulnerables en el trabajo puede identificarse con las condiciones en las que se ven apartados de la integración laboral: por el abandono escolar temprano, bajos niveles formativos, bajas cualificaciones o si acceden al empleo acontecen con una integración pobre, segmentada, subempleados, en empleos irregulares o cuando ya se integran en el mundo laboral lo hacen con trabajos atípicos. De todos los jóvenes aquellos que forman parte de los grupos de riesgo o exclusión social presentan menor inserción laboral o mayor dificultad de acceso al mercado laboral.

3.- EL ROSTRO JOVEN EN LA LUCHA Y COMBATE CONTRA LA POBREZA.

Si nos centramos en Europa y su política de empleo, hemos de acudir al Título IX TFUE sobre el empleo (arts. 145 a 150) y a la llamada Estrategia europea del empleo (se apoya sobre cuatro pilares, palabras que hoy nos son muy familiares: empleabilidad, espíritu empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades). El Tratado en su art. 151 TFUE destaca la interrelación entre las políticas activas y pasivas de empleo y el art. 153.1 del mismo texto en el ámbito de la política social señala la lucha contra la exclusión social (letra j) y la integración de personas excluidas del mercado laboral (letra h). Hay un instrumento que es Fondo Social Europeo (arts. 162-164 TFUE), que servirá entre otros a estos fines, función ciertamente visible en sus actuaciones más recientes.

¹⁰ Es España el país de la Unión europea donde peores son los indicadores de empleabilidad de quienes tienen estudios universitarios, pero cuando encuentran un empleo es en puestos de trabajo u ocupaciones para los que no se requieren sus estudios universitarios.

¹¹ Y reiterada por otros organismos internacionales como la OCDE.

¹² Al lado de otras personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, entre las que citará: mujeres, parados de larga duración, trabajadores de edad madura entendiéndose como tales los mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social e inmigrantes.

La concreción de la Política de empleo podríamos analizarla en distintos momentos, en clave decenal, primero a través de la Estrategia de Lisboa (2000-2010), hoy en la llamada Estrategia Europa 2020 (2010-2020). Precisamente en Europa 2020 en la enumeración de sus ejes, se observa el interés de la lucha contra la pobreza junto con el empleo y cualificaciones, y educación, sociedad digital, y otros (innovación, competitividad, clima, energía y movilidad)-. Se compendia la lucha contra la pobreza con estas palabras, procurando *que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos, que las personas afectadas por la pobreza y la exclusión social puedan vivir con dignidad y participar activamente en la sociedad*. La Estrategia Europa 2020 se fija un objetivo reducir el número de europeos que viven por debajo del umbral de la pobreza nacional en un 25% (se calcula que se puede rescatar a más de 20 millones de personas de la pobreza). Y aparece una mayor concreción a través de las Directrices para el empleo para el conjunto UE y los distintos EEMM¹³.

Los Fondos europeos que ayudan a sufragar estas medidas con apoyo financiero e intervienen en la ejecución de este eje son: FEAG, FSE, y programas PROGRESS para el empleo y la solidaridad y en otro ámbito, el dedicado a la micro-financiación y emprendimiento social que permite acceso a microfinanciación para las empresas cuyo objetivo preeminente es la economía social. Al margen de esos instrumentos en 2014 nacía el Fondo de ayuda europea para personas desfavorecidas (asistencia material y medidas de inclusión social para los más desfavorecidos).

Las cifras de pobreza o riesgo de pobreza hacen pensar en el diseño perfeccionado de mecanismos de protección como las rentas mínimas¹⁴, no obstante la integración laboral es más importante que la ayuda social y debe primar en el abordaje de la problemática de la pobreza juvenil provocada por el desempleo (so pena de condenar a los jóvenes beneficiarios de esas ayudas a ser siempre generación pérdida).

4.- IDENTIFICANDO GRUPOS VULNERABLES

Si nos detenemos en las orientaciones a la política de empleo de la última etapa, Decisión 2016/1838 del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros en 2016¹⁵, que mantiene íntegras las orientaciones de 2015¹⁶, resulta interesante conocer que en estos textos es donde hay una importante preocupación por los que se llamaron grupos vulnerables en el mercado laboral, y exige a los Estados respuestas desde antes de 2010 (si bien la preocupación europea por la lucha contra la pobreza y exclusión social se gesta entre 1975 y 1994, se institucionaliza con el Tratado de Ámsterdam en 1999, y en el año 2000 se creaba un comité de Protección social). Las orientaciones de 2010 (que han sido, año tras año, prorrogadas hasta 2014) prevén medidas tempranas de integración laboral, se preocupa por los trabajadores con bajas cualificaciones y la lucha contra la pobreza para rebajar las personas que se encuentran en riesgo de exclusión social y pobreza¹⁷ (en España entre 2003 y 2014 las personas en riesgo de pobreza o exclusión social han oscilado entre el 24,2% y el 29,2% sobre el porcentaje de la población total¹⁸). Que se combina con

¹³ Estos son los documentos que recogen las orientaciones basadas en la vigente Estrategia europea de empleo y buscan coordinar las políticas nacionales de los EEMM.

¹⁴ Al respecto puede consultarse el Proyecto de Informe sobre las políticas encaminadas a garantizar la renta mínima como instrumento para luchar contra la pobreza (2016/2270(INI), de 10 de febrero de 2017, y Propuesta de resolución en este sentido del Parlamento europeo.

¹⁵ Publicada DOUE serie L n° 280, de 13 de octubre de 2016 y su anterior Propuesta COM/2016/071 final - 2016/043 (NLE), de 15 de febrero de 2016.

¹⁶ Decisión (UE) 2015/1848 del Consejo, de 5 de octubre de 2015, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 268 de 15.10.2015, p. 28).

¹⁷ Publicadas DOUE de 24 de noviembre de 2010.

¹⁸ Datos extractados de los indicadores económicos, financieros y sociales de España –Cuadro 1.1- (sorprende la recogida de datos de los años 2015-2017).

reformas de los sistemas de protección social y jubilación, así como el interés por una economía social y de innovación social, fomentando la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación. (Concretamente en la entonces orientación nº 10, promover la inclusión social y luchar contra la pobreza).

Para conocer la realidad, de las acciones propuestas en las últimas orientaciones de la UE relativas al empleo (2015-2016), es necesario primero conocer los ejes vigentes sobre los que se sustentan: (nº 5) Impulsar la demanda de mano de obra, (nº 6) Mejorar la oferta de trabajo, las cualificaciones y las competencias, (nº 7) Mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y (nº 8) Fomentar la integración social, combatir la pobreza y promover la igualdad de oportunidades. Precisamente mediante el último eje se mezclan aspectos de protección social, con la inclusión social, igualdad de oportunidades y abordar desigualdades. La Unión europea reclama estrategias preventivas e integradas, encaminadas a la promoción a las personas para que participen activamente en el mercado laboral y la sociedad. Así se consigue reducir la pobreza de los trabajadores y luchar contra la pobreza y la exclusión social. También se reclama que se realicen acciones que prevengan y combatan la pobreza y la exclusión toda la vida –de la infancia a la vejez, los dos extremos etarios donde siempre es más visible la pobreza-. Así como manifiesta la preocupación comunitaria por la salud, los cuidados de larga duración (dependencia aunque no lo cita), y sistemas de pensiones (su sostenibilidad y adecuación), sobre la sostenibilidad se ha puesto el énfasis en quienes acceden a la protección social y son beneficiarios del Sistema de Seguridad Social pero no puede olvidarse la relevancia de quienes mantienen con sus cuotas la propia viabilidad del sistema y el acceso y permanencia de los jóvenes al trabajo en este punto es nuclear.

Así podemos identificar a jóvenes desempleados con distintos problemas, de manera que no todos tienen las mismas dificultades de integración laboral (como anuncia la propia Unión europea), y aunque en general a los jóvenes se les catalogue como colectivo vulnerable, ciertos grupos de trabajadores son más vulnerables o son los verdaderamente vulnerables. Ello incide en la intersectorialidad de elementos: joven y mujer¹⁹, joven y discapacitado, joven, mujer e inmigrante, joven y parado de larga duración, joven y responsable monoparental, joven y penado, joven y de etnia minoritaria, etc. En todos estos supuestos el papel de la igualdad de oportunidades y la no discriminación se convierte en eje central. Y en la política de empleo no basta con dedicar esfuerzos en los momentos iniciales de orientación o intermediación a estos jóvenes para su integración laboral sino también después del acceso al trabajo para permitir la permanencia, la promoción, el acceso a la formación, la no discriminación de las condiciones de trabajo, o el disfrute de las condiciones de protección social que les deben ser reconocidas.

Las directrices comunitarias aúnan la lucha y combate contra la pobreza con la promoción de la igualdad de oportunidades, de manera que sin avanzar en los principios de igualdad de trato no se podrá conseguir erradicar la pobreza de la población juvenil. Pero además, sin dubitaciones, la pobreza y la exclusión social se considera en todos los ámbitos más actuales que constituyen violaciones de la dignidad humana y de los

¹⁹ Todavía en España hay elementos que disuaden a la incorporación de la mujer del mundo del trabajo, en particular a la mujer en umbral de pobreza o riesgo de exclusión, y también obstáculos tales como: la falta de servicios de guardería para el cuidado de los hijos menores así como, cada vez más, la poca cobertura de medidas que atiendan a las personas que necesitan cuidados de larga duración que sean adecuados y asequibles. Así lo pone de manifiesto la RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España, de 18 de mayo de 2016, COM (2016) 329 final, pág. 6.

Aunque se han introducido algunas medidas, la eficacia de los subsidios familiares y de vivienda para la reducción de la pobreza sigue siendo limitada, y disuade a las mujeres, en particular, de incorporarse al mercado laboral.

derechos humanos fundamentales. La pobreza se vincula a las altas tasas de desempleo, y son los jóvenes los que padecen las más altas tasas de desempleo que, además, son las más pertinaces en el tiempo.

Lo que refuerza el sentido de colectivo en los jóvenes es la edad, y sin lugar a dudas la edad por sí misma dificulta la integración laboral, o en relación con otros factores: falta de experiencia, necesidad de aprendizaje en profundidad, etc. Pero los jóvenes no son un colectivo homogéneo, no tienen las mismas necesidades de formación para el empleo, ni las mismas carencias, los problemas de los discapacitados son diferentes a los de los emigrantes²⁰, las de las minorías étnicas no son iguales que las de las personas con discapacidad y entre estos existen grandes diferencias en atención al tipo de discapacidad-, las mujeres, ni los desequilibrios por cada una de estas razones son idénticos. Las dificultades de mantener empleo entre la población rural juvenil para evitar la emigración o éxodo al núcleo urbano, etc. A los típicos rasgos de discriminación que estudia el Derecho y en los que se detiene el derecho del empleo en el caso de los jóvenes se unen otros problemas como el de los llamados jóvenes NINI (que deberían ser denominados *ninini*, puesto que la negación es triple: no trabajan, ni estudian, ni reciben formación²¹). El problema creciente del joven que renuncia a buscar empleo y contra toda normalidad se sitúan en la inactividad, este porcentaje en España alcanzaba en 2015 el 15,6% de los jóvenes²².

5.- LAS RESPUESTAS A LA INCLUSIÓN SOCIAL: DE LA ESTRATEGIA COORDINADA EN EUROPA A LA REALIDAD DE ESPAÑA

La inclusión social y lucha contra la pobreza es visible en nuestro Derecho interno en la Ley de empleo: por ejemplo al describir sus objetivos en el precitado art. 2, en particular, la igualdad de oportunidades y no discriminación, asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral (jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, parados de larga duración y mayores de 45 años), atiende también al fenómeno migratorio, y entre los colectivos (más vulnerables y destinatarios de sus medidas) se amplían a los emigrantes en otros preceptos de la Ley (que luego se especificarán), así, por ejemplo el art. 30 al enunciar los colectivos prioritarios incluye personas en situación de exclusión social e inmigrantes. El art. 36 de la Ley de empleo define qué son políticas activas de empleo.

Sobre la base legal de la mencionada Ley de empleo puede observarse la concreción en España de la inclusión social, que se especifica gracias a *la Estrategia Española de activación para el empleo* que hoy es plurianual²³, (fundamental resulta el eje 3 del art. 11 LE dedicado a las oportunidades de empleo, se dirige a los colectivos con mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, cita PCD, en situación de exclusión social, con responsabilidades familiares, víctimas del terrorismo y víctimas de violencia de género) y los Planes de anuales de política de empleo (antes llamados de acción para el empleo). De relevancia en el desarrollo de esa medida es el *Plan anual de política de*

²⁰ La preocupación por esta cuestión que refleja como las migraciones hoy son principalmente laborales, y se producen para encontrar un empleo y para mejorar los ingresos salariales y las repercusiones que sobre la población joven supone se recoge, entre otros muchos estudios, en el monográfico AAVV (2015), *Migración Global: el mundo de la precariedad y la vulnerabilidad Laborales*, Revista de Trabajo de la OIT nº 11.

²¹ Se trata de un problema de proyección mundial, que aparece recogido no sólo en la Iniciativa europea de Garantía Juvenil sino también en la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el desarrollo Sostenible, que pretende para 2020 reducir el número de estos jóvenes.

²² Siendo en ese año 2015 la media europea del 12% de jóvenes NINI.

²³ La actual está vigente para el periodo 2014-2016, a la espera de la publicación de una nueva Estrategia para los próximos años 2017-2019.

*empleo*²⁴, al que se refiere el art. 12 LE. Gracias al Plan se desciende a la realidad de políticas activas, la intermediación en los ámbitos de empleo y formación profesional (que permite conocer cuáles son las acciones que desarrollan tanto las CCAA como el Estado a través del SEPE) y ya se concreta la estrategia siguiendo los postulados de la estrategia española.

Los instrumentos y las medidas son delimitados en la ley. La estrategia española para la activación para el empleo 2014-16²⁵, incluye en el eje 3 que lleva por rúbrica, como se ha indicado anteriormente, *oportunidades de empleo* a aquellos colectivos con mayores dificultades en el acceso y permanencia en el empleo y cita “*con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género*” y lo concreta en el subapartado 3.1: Fomentar y sostener la contratación de colectivos y sectores con dificultades, para proporcionar trabajo, experiencia y sostener la actividad económica: Fomentar la contratación de personas desempleadas, en especial aquellas con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral. Proporcionar trabajo o experiencia profesional a las personas desempleadas, en especial con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral.

Las medidas legales tímidamente se han visto completadas con el Acuerdo sobre el Programa extraordinario de Activación para el empleo 15 diciembre de 2014 que con carácter tripartito firmaron los agentes sociales junto con el gobierno el 14 de diciembre de 2014, en él se persigue llegar a desempleados sin prestaciones y con responsabilidades familiares²⁶. Aunque estas acciones no tienen como destinatarios a los jóvenes en general, algunos jóvenes sí podrían disfrutar de ellas.

Sobre la base de los documentos comunitarios más recientes²⁷, que describen la situación de España en 2016, se halla a quiénes encontramos dentro de los conceptos de pobreza y exclusión social²⁸. Los datos que reproducimos han sido tomados de la literalidad del *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Informe sobre España 2016*²⁹, en el que se realiza un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Las patologías se centrarán en el paro de larga duración (una singular paradoja para los jóvenes que además de la dificultad de encontrar un empleo si lo pierden pasan tiempos prolongados sin reincorporarse nuevamente al mundo laboral), la precarización del empleo en particular mediante figuras de trabajo atípico como el tiempo parcial o la temporalidad, grandes quiebras de la estabilidad del empleo que padecen más los sujetos más vulnerables en el mundo de las relaciones laborales. Aunque no figura en ese informe la legislación laboral siempre ha precarizado los contratos formativos (tanto el aprendizaje como el contrato en prácticas), sobre el apoyo justificativo de la finalidad formativa del propio

²⁴ Aún vigente el de 2016, aprobado por Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto y publicado en el BOE de 31 de agosto de 2016.

²⁵ Cuya consulta puede efectuarse en el BOE de 23 de septiembre de 2014, en la siguiente dirección URL <http://www.boe.es/boe/dias/2014/09/23/pdfs/BOE-A-2014-9623.pdf>

²⁶ La consulta del texto completo aparece en la siguiente dirección URL: <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/downloadFile.do?tipo=documento&id=2375&idContenido=1604>

²⁷ Datos que se recogen en http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm#map, sobre la situación de España y su evolución en el seguimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, incluyendo las recomendaciones comunitarias y los informes de cada anualidad

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/espana/country-specific-recommendations/index_en.htm, véase el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión: Informe sobre España 2015, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, COM(2015) 85 final, de 26 de febrero de 2015 en

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_spain_es.pdf

²⁸ Se pueden consultar los Documentos de trabajo 2015 y 2016 en dos apartados: el referido al mercado laboral y el referido a políticas sociales.

²⁹ Commission Staff Working Document Country Report Spain 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, SWD(2016) 78 final, de 26 febrero de 2016.

contrato. Pese a las transformaciones sucesivas de estos contratos hoy continúan elementos de precarización, como es la negación del derecho al percibo de indemnizaciones a su finalización³⁰, o la privación de la protección social por desempleo en algunos supuestos formativos (casas taller, escuelas de oficios) o la denegación de esta protección al desempleo a los inmigrantes con contratación formativa y exclusión de la cotización por esta contingencia (por ejemplo el reciente caso de los MIR extracomunitarios³¹).

Por un lado, el desempleo de larga duración en España es también muy alto y puede hacerse crónico³², lo que provoca un aumento de la pobreza o la exclusión social. La crisis ocasionó un marcado aumento de la proporción de la población (incluida la población trabajadora) en riesgo de pobreza y en riesgo de pobreza o exclusión social. Así en la normativa internacional se mide la *tasa de riesgo de pobreza* (AROP): entendida como la proporción de personas con una renta disponible inferior al 60 % de la renta mediana nacional y se identifican como *personas en riesgo de pobreza o exclusión social* (AROPE): son las personas en riesgo de pobreza (AROP) y/o que sufren privación material grave y/o que viven en hogares con una intensidad laboral muy baja o inexistente. Por otro, en los últimos años esa pérdida de empleo aparece junto a un creciente riesgo de pobreza entre los trabajadores a tiempo parcial (del 18,7 % en 2013 al 22,9 % en 2014), y de un incremento de los trabajadores temporales (del 17,5 % en 2013 al 22,9 % en 2014, aunque en 2007 hemos de recordar ya se superaba el 35% de temporalidad en España). Junto con una muy moderada evolución de los salarios, lo cual ha contribuido al llamado aumento general del número de ocupados pobres observado entre esos dos últimos años. De ahí el recurrente fenómeno de la así llamada pobreza laboriosa³³, concepto que ha resurgido en este siglo XXI.

La segmentación del mercado de trabajo, también conocida como dualidad laboral, ha favorecido las situaciones de pobreza de los ocupados y, para la economía supone un importante impedimento, que dificulta el verdadero crecimiento de la productividad y, también obstaculiza (en palabras de la Unión europea) la reasignación intersectorial.

Pese a los esfuerzos realizados desde hace más de dos décadas, hoy sigue caracterizando a las relaciones laborales en España la dualización, o lo que es lo mismo, la presencia de un grupo de trabajadores más protegidos, normalmente contratados mediante contrataciones indefinidos y por lo tanto menos sensibles a los cambios o flujos de entrada y salida del mercado laboral y pérdida de empleos, que conviven con un número importante (y, además, creciente cuando se genera empleo –gran paradoja de la capacidad española de creación de empleo-) de otros trabajadores, trabajadores que ya a finales de los años noventa la Unión europea denominaba trabajadores atípicos –por oposición a la contratación estable-, aquellos cuyos contratos de trabajo son temporales, estos trabajadores en mayor número han sufrido las consecuencias de la crisis, al perder los primeros sus empleos y cuando han podido recuperarlos y reincorporarse nuevamente al mundo laboral también, puesto que sus nuevas condiciones son menores a las precedentes o, si se prefiere, más precarias si cabe (salarios, jornada, distribución horaria, encuadramiento profesional, etc.). Por lo que la propia Unión europea observará que son los trabajadores temporales quienes han soportado mayormente el peso del

³⁰ Art. 49.1 c) ET.

³¹ ATS 1608/2017, sala contencioso administrativo, de 18 de enero de 2017, con doctrina de los TSJ contradictoria y a la espera de resolución del Alto Tribunal, ante la denegación del INSS en aplicación de la DA 16ª de la LOEx.

³² Calificación que aparece recogida en la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España, COM (2016) 329 final, de 18 de mayo de 2016, pág. 5.

³³ Problemática de la pobreza de los trabajadores que aborda la OIT. En España la tasa de personas empleadas con riesgo de pobreza sobre el total de empleados se situaba en 2014 en el 12,5 %.

ajuste. Otro problema de la patología de la temporalidad en España continúa siendo la rotación de la contratación laboral, de la mano de obra, aspecto que está directamente relacionado con las elevadas tasas de temporalidad (en la actualidad del 26.5%³⁴). Esta situación repercute en las dificultades para mejorar la calidad del empleo, ya que la contratación temporal dificulta cualquier aspecto formativo o promocional del empleo, e incluso las empresas descuidan su inversión en mano de obra o en capital humano. Para los analistas comunitarios esta situación también perjudica la opción de movilidad laboral de quienes gozan de empleos estables, ya que su mejor situación disuade de cualquier cambio en el empleo, incluido en los sectores que pierden puestos de trabajo, y dificulta lo que con cierto eufemismo se denomina reasignaciones intersectoriales de los trabajadores fijos. De manera que el trabajador más protegido (el estable) no encuentra incentivos en el mercado de trabajo español para cambiar de sector o de actividad y ello también lastra la economía y la propia dinamicidad de las relaciones laborales tal y como se concibe en la Unión europea y en otras esferas internacionales.

A esos graves problemas se unen otros, que también son estructurales de las relaciones laborales en España y muy visibles al menos desde finales de los años ochenta del pasado siglo XX, así por encima del 70 % de la totalidad de los contratos temporales son hoy de muy corta duración. Su duración media es inferior a menos de seis meses³⁵, cuando se extingue la relación laboral tampoco se tiene derecho a lucrar el desempleo, de manera que la alta temporalidad y la corta duración de esta contratación temporal supone una limitación en el acceso a la protección social de quienes pierden su empleo, quedando excluidos de la prestación por desempleo, ya que, como es conocido se exige un período mínimo de cotización de un mínimo de 360 días, el equivalente a unos doce meses, (salvo las excepciones de los subsidios siempre que concurren determinadas circunstancias personales del trabajador).

Así se observa que en los años precedentes los trabajadores con contrato temporal se encontraban en riesgo de pobreza (el 23 % en España frente a un 15,6 % en la UE por ejemplo con datos de 2014), y muy alejado de la situación de los trabajadores con contrato indefinido (el 5,9 %). Pero sin embargo el riesgo de pobreza mayor se asocia a la doble precariedad, y se relaciona con las contrataciones a tiempo parcial no deseado (que es también y además temporal). Estos trabajadores sufren un trato peyorativo en sus condiciones remunerativas, la Unión lo califica de “penalización salarial” si se compara con los trabajadores fijos³⁶. Por otra parte, las tasas de transición son bajas, ya que solo el 12 % de los trabajadores temporales de España pasó a tener un contrato indefinido en 2014, frente a un 23 % en la UE. Se observa un *bucle* de temporalidad en España, que dificulta y dilata en el tiempo la salida de ese círculo a los trabajadores inmersos en él.

En España aumenta el riesgo de pobreza entre los trabajadores son contrataciones a tiempo parcial –normalmente mujeres-, y pese a la recuperación del empleo, los contratados a tiempo parcial ven incrementar su menores ingresos (así se eleva del 18,7 % en 2013 al 22,9 % en 2014). Estos datos repercuten sobre una mayor población trabajadora pobre o en riesgo de pobreza, aumentando las cifras globales (de un 10,6 % en 2013 a un 12,6 % en 2014). Por otro lado se criticará desde la Unión europea que la planificación para luchar contra la segmentación laboral que se recogía en el Acuerdo tripartito de 29 de julio de 2014 no se ha desarrollado, no todavía.

³⁴ Datos de abril de 2017.

³⁵ De ahí que el periodo de prueba de estos contratos temporales se limite en el tiempo, tras las últimas reformas del art. 14 ET no se permite que la duración de la prueba se solape con la duración total del inicial contrato temporal.

³⁶ Y se señalará como la OCDE estimaba en el 18 % esa rebaja retributiva.

6.- LA INICIATIVA EUROPEA DE GARANTÍA JUVENIL

Conviene detenerse en el análisis de los cambios que para integrar a los jóvenes en el mundo laboral se producen hoy, y examinar qué modificaciones se observan entre las respuestas tradicionales y las nuevas respuestas destinadas a favorecer la inserción laboral de los jóvenes. Sin lugar a dudas en el espacio de la Unión europea la iniciativa de garantía juvenil supondrá un punto de inflexión. Sin embargo, parece necesario identificar que esta iniciativa se enmarca dentro de la Estrategia europea del empleo (que siempre ha prestado una especial atención a los jóvenes y su inserción laboral), con medidas como la atención temprana al desempleo juvenil (con oportunidades de empleo en los primeros meses para evitar el desempleo juvenil de larga duración –hoy 4 meses, inicialmente en 2005 eran 6 meses-), la implantación de pasarelas entre la educación reglada y el trabajo –aunque con ciertas fórmulas precarizantes: becas, prácticas no laborales, aprendizajes-, o el tratamiento legal *reformista* (con cierta hiperactividad legislativa y no siempre con acierto en la técnica jurídica reguladora) de las manifestaciones más habituales del trabajo atípico (trabajo con contratación temporal y trabajo a tiempo parcial) como camino de acceso al empleo aun siendo fórmulas contractuales no voluntarias para los jóvenes.

La iniciativa nace de una Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil³⁷, en ella se refleja la preocupación por las dificultades de los jóvenes europeos en su integración³⁸, los jóvenes son considerados vulnerables por diversos motivos: inexperiencia profesional, a veces inadecuada educación y formación, limitada cobertura de protección social, condiciones laborales precarias, etc. La Garantía Juvenil se diseña en el espacio europeo como medida de apoyo para la búsqueda de la incorporación al empleo de los jóvenes. La Recomendación pivota sobre el eje de la empleabilidad de los jóvenes, al perseguir eliminar cuántos obstáculos aparezcan para conseguir un empleo. La empleabilidad es aquí también la idea motriz para conseguir que los jóvenes reciban ofertas de empleo, educación continua, formación o aprendizaje o periodos de prácticas que les ayude a su integración laboral. De todas ellas la que más aproxima a la inserción es la recepción de ofertas de empleo, y es la que menos aparece en el modelo español, por debajo del 30% sobre el total de las acciones de nuestro Sistema Nacional de Garantía Juvenil³⁹. Son sobradamente conocidas y estudiadas las posibilidades que regula la Garantía Juvenil: (1) ofertas de empleo que permitan una primera experiencia laboral o encontrar trabajo a quienes han perdido su empleo anterior, (2) educación continua que permita obtener una titulación profesional reconocida para poder desempeñarla o ejercer, ofreciendo la educación complementaria que en cada caso resulte necesaria y (3) formación de los jóvenes como aprendices o en prácticas que procure oportunidades de empleo. Y además se vincula a la preocupación por la situación de exclusión social de algunos jóvenes, muchos de ellos tenían en común un abandono escolar temprano. La Unión europea estimula toda clase de medidas que a fin de cuentas hagan posibles las denominadas transiciones de los jóvenes hacia el empleo.

La intervención de los Estados para combatir la situación (desoladora) debe ser temprana. Se fija un tiempo máximo de 4 meses, de manera que todo joven inscrito, se podrá beneficiar de alguno de los tres escalones legalmente previstos al finalizar su

³⁷ DOUE serie C n° 120, de 26 de abril de 2013.

³⁸ Por ello el Consejo recomendó a todos los Estados Miembros la adopción de la medida de Garantía Juvenil en 2013 y consiguió que fuera una realidad en todos ellos en 2014.

³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las regiones *La garantía juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil*, situación al cabo de tres años, COM (2016) 646 final, de 4 de octubre de 2016, pág. 11.

educación formal o quedar desempleado: formación, práctica (que también es en puridad técnica formación) y, el tercero, integración gracias a ofertas de empleo: que pueden ser contratos laborales (formativos y otros), cualquier medida de fomento del empleo, o cualquier integración laboral con contrataciones ordinarias indefinidas o también la opción por el trabajo por cuenta propia o el emprendimiento.

Preocupan dentro de los jóvenes más vulnerables los peyorativamente llamados NINIS, jóvenes que ni trabajan ni estudian ni siguen formación alguna, también el abandono escolar temprano, el paro de larga duración de los jóvenes, la no búsqueda de empleo, la pérdida de capital humano, la falta de iniciativas para la incorporación al mundo laboral, las dificultades de formar una familia, la pobreza intergeneracional y la exclusión social.

La iniciativa en un primer diseño pareció tener como únicos sujetos destinatarios los jóvenes más vulnerables (entendiendo como tales los jóvenes no integrados en el Sistema de educación o formativo y de edades comprendidas entre 16 y 25 años), pero en distintos países miembros, entre ellos España, se ha ido ampliando la cobertura a la totalidad de jóvenes que se encuentran en el ámbito su aplicación, por la sola dificultad de integración al empleo, que siempre ha sido una característica inherente a los jóvenes en el salto de proceso educativo al mundo laboral. Y también la edad, mediante la Ley 25/2015, incluyendo a los jóvenes hasta los 30 años, mientras el desempleo de los jóvenes no se situó por debajo del 20% en España (estamos como ya se ha apuntado en el 43,6%).

El elevado desempleo juvenil de España es superior al doble de la tasa de paro de la población activa⁴⁰. La creación de este instrumento nacerá en España gracias al RD Ley 4/2013 que diseñaba la Estrategia española de emprendimiento y empleo joven⁴¹. La implantación del Sistema de Garantía Juvenil se produjo en 2014 (mediante la aprobación del RD Ley 8/2014 y la posterior Ley 18/2014), pero ante la muy grave situación de los jóvenes desempleados el legislador ha promovido en sucesivos momentos, modificaciones diversas en el planteamiento inicial de la versión española de esta iniciativa, para elevar la edad de los beneficiarios hasta 30 años (Ley 25/2015), como ya se ha indicado, fomentar el emprendimiento juvenil, facilitar la inscripción – flexibilizando y permitiendo el disfrute de la atención propia y específica de la Garantía Juvenil desde la inscripción a los servicios públicos de empleo como demandantes de empleo-, extender a todos los jóvenes las acciones del Sistema de Garantía Juvenil y así también incrementar los destinatarios buscando alcanzar un rendimiento más eficiente de los recursos económicos europeos (RD Ley 6/2016, de 23 de diciembre).

La propia Unión europea distingue en la actualidad dos tipologías de jóvenes NINIs diferenciados: los inactivos y los demandantes de empleo. De manera que los instrumentos articulados en su origen para integrar laboralmente a los jóvenes NINI se extiende ahora a un gran número de jóvenes, con otras disposiciones de inclusión laboral. Estas transformaciones en los sujetos destinatarios sin modificar las respuestas legislativas de la garantía juvenil supone algunas disfunciones notables. Que se muestran más visibles en la política de empleo española que en la europea.

Convendría reformar la inicial idea de la Garantía Juvenil (incluido su perfil ofensivo del joven inactivo) y adaptarla a la posterior ampliación de otros jóvenes (formados, activos e igualmente sin oportunidades de empleo como los NINIs), al menos en el esquema español, muy complejo en cuanto al registro, la lista única de demanda, y la falta de transparencia de posibilidades de sus ofertas de prácticas, formativas y de empleo

⁴⁰ El 55,5% en 2013, 41,9% al finalizar 2016.

⁴¹ Después transformado en la Ley 11/2013, y que está a la espera de su renovación para el periodo 2017-2020.

y la peor falta de conocimiento entre los destinatarios y los oferentes de esas ofertas formativas, prácticas u oportunidades de empleo. Pero sin que la apertura a todos los jóvenes suponga un auténtico lastre para que lleguen menos recursos a los jóvenes más necesitados de integración, los más vulnerables. Si la finalidad última de esta acción es evitar la inactividad de los jóvenes, debe existir una prioridad en los primeros en disfrutar de medidas, dirigida a los más excluidos laborales o los más vulnerables de entre los jóvenes, utilizando el muy amplio haz de medidas que incluye la garantía juvenil: Mejora de la intermediación (activación temprana, perfeccionamiento, movilidad, orientación profesional, relación educación-empleo); Mejora de la empleabilidad (mejorar aptitudes y competencias profesionales, especialmente formación como pasarela al empleo: prácticas no laborales, Formación Profesional dual, programas de segunda oportunidad si abandono escolar); Fomento de la contratación (refuerzo contratos formativos y nuevos contratos de corte formativo, sirva como ejemplo paradigmático el nuevo contrato así denominado a tiempo parcial con vinculación formativa, y las bonificaciones que implica para los empresarios); Fomento del emprendimiento (espíritu empresarial, apoyo a la creación de empresas, iniciativas, asesoramiento al autoempleo e incentivos en la cotización de la Seguridad Social); Bonificaciones a la contratación indefinida mediante contratos bonificados. Todas estas actuaciones se pueden ver complementadas con medidas adoptadas en cada Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias.

Si se examinan las medidas que han acompañado a la Garantía Juvenil durante sus primeros años (2013-2016), pronto se verá que son todas actuaciones típicas de la Política de empleo, los Estados Miembros de la Unión han implantado esta amalgama de acciones para conseguir la integración laboral de los jóvenes: la estrella o la más utilizada por la mayoría de EEMM es la de estimular la contratación mediante bonificaciones (en España 7 de cada 10 medidas utilizadas), la atención a la orientación, formación y el seguimiento de los jóvenes; el apoyo de ayudas a la contratación; facilitar periodos en prácticas y formación de aprendices; la mejora de la movilidad (de aprendices, de trabajadores); la implantación de mecanismos de emprendimiento para jóvenes; la mejora en general de las políticas de empleo juvenil. Y en la mayoría de países la salida de un joven de la Garantía Juvenil (por su éxito) es a través de oferta de empleo (70%), pero sin embargo en España no alcanza un tercio. De manera que España es catalogada (en octubre de 2016 por la UE) en el grupo C: países de reforma más limitada. Y ello no impide que, sin embargo, España sea uno de los países con resultados positivos (hemos reducido más de 15 puntos las altísimas tasas de desempleo juvenil); el 80% de las acciones de Garantía Juvenil de España se financian con el recurso financiero Iniciativa Europea de Empleo Juvenil (mientras en otros EEMM este recurso es una fuente adicional con un mayor compromiso económico-presupuestario del Estado Miembro). Finalmente las Instituciones europeas reclaman el establecimiento de criterios mínimos de calidad (ofertas de calidad para los jóvenes) y llega a lamentar que pocos EEMM han establecido estos criterios para el empleo de los jóvenes⁴².

Los jóvenes que tienen más problemas para encontrar un empleo y permanecer en él son los menos formados y como tales se identifican los que cuentan con menor cualificación, las mujeres, las personas con discapacidad, los pertenecientes a minorías étnicas y los migrantes así como los parados de larga duración. Son estos jóvenes a los

⁴² Nuevamente en la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las regiones *La garantía juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil*, situación al cabo de tres años, COM (2016) 646 final, de 4 de octubre de 2016.

que las medidas han de priorizarse. Pues los propios documentos comunitarios insisten en indicar que los jóvenes no constituyen un grupo homogéneo con entornos sociales similares. El legislador debe reformular la Garantía Juvenil porque no todos los jóvenes con mayor vulnerabilidad se inscriben en el registro del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, es necesario elaborar medidas que acerquen a los no inscritos las ventajas del Sistema.

7.- CONCLUSIÓN

Los jóvenes del siglo XXI padecen el subempleo, la precariedad, son trabajadores pobres, principalmente porque sus salarios son menores, pero también pueden convertirse en el futuro en pensionistas pobres por sus bajas cotizaciones prolongadas en el tiempo –más aun cuando los cambios en los Sistemas de Seguridad Social introducen para el cálculo de las pensiones de jubilación un cómputo de los periodos de cotización dilatado a toda la vida laboral-, en muchas ocasiones su trabajo no cumple los estándares de trabajo decente⁴³ o se precariza bastante más que para otras franjas etarias. La formación no conlleva en paralelo la consecución de la esperada calidad del empleo. Las condiciones laborales por su edad son inferiores (lo que muestra una segregación cuyo origen incluso está en la normas y no sólo en la práctica empresarial), pero si ese joven es vulnerable (discapacitado, migrante, mujer, de minoría étnica, con baja cualificación, con responsabilidades familiares, parado de larga duración,...) es peor su situación laboral. Ello incide de lleno en un mercado laboral que discrimina (ayer y hoy).

Sin embargo el principal problema de los jóvenes es el desempleo, el porcentaje de jóvenes desempleados es hoy más alto que en otros periodos de la historia contemporánea (alcanzando niveles sin precedentes) y se trata de un problema global que afecta a todas las latitudes del planeta, que comparte Europa con países del norte y sur, desarrollados y en vías de desarrollo. Pero este problema es más acuciante en España ya que el desempleo joven alcanza cifras no tolerables y además el tiempo en situación de desempleo de los jóvenes crece, convirtiendo al joven en parado de larga duración exento de ayuda a su desempleo. El problema es ciertamente algo diverso si se detiene en el análisis de las iniciativas de integración laboral de la política de empleo dirigidas a jóvenes que se encuentran en situación de combate contra la pobreza, la exclusión y discriminación; es decir de los jóvenes más vulnerables. De ahí que la política de empleo que se implanta debe acometer un particular examen de la real mayor vulnerabilidad no sólo de los jóvenes para su integración laboral, sino en particular de los grupos de jóvenes más vulnerables (teniendo presente la tenaz existencia de discriminación intersectorial o múltiple, y dedicándose a cada uno de estos sujetos: personas que viven en marginalidad, personas con discapacidad, mujeres, diversas víctimas, menores en centros de internamiento, joven y parado sin olvidar la creciente paradoja del joven parado de larga duración, extranjeros-migrantes, población joven romaní⁴⁴, etc.). Y para ello es necesario que las acciones se proyecten en las vertientes activa y pasiva de la política de empleo, los años próximos se deben observar concretos

⁴³ La Conferencia Internacional del Trabajo de 2005 (en su 93ª reunión) abordaba esta cuestión del Empleo de los jóvenes, con un estudio sobre las vías para acceder a un trabajo decente, preocupada por el desarrollo de un trabajo digno y productivo de la población joven. Más recientemente Naciones Unidas desde 2014, apoyada por el papel destacado de la propia OIT, ha desarrollado *La iniciativa global sobre el trabajo decente para los jóvenes* en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, fijando como objetivo (o meta) transversal el trabajo de los jóvenes y vinculándolo a la educación de calidad que ofrezcan competencias para acceder al empleo, trabajo decente y en su caso emprendimiento.

⁴⁴ Según datos de la OIT tan sólo el 15% de estos jóvenes de etnia gitana han sido capaces de terminar la enseñanza secundaria, en los países de la Europa central y del Este cerca de un 60% de estos jóvenes (entre 16 y 24 años) ni trabajan, ni estudian, ni tampoco reciben formación, así se recoge en ILO (noviembre 2016), *Promoting Decent Work Opportunities for Roma Youth in Central and Eastern Europe*. An ILO Resource Guide.

avances legislativos, que profundicen en la *Orientación nº 8: Fomentar la integración social, combatir la pobreza y promover la igualdad de oportunidades* de las vigentes orientaciones de la política de empleo UE. Y para su consecución a la vista de la situación de estos jóvenes es indispensable mejorar desde las políticas formativas que permitan mejores cualificaciones de estos trabajadores normalmente poco cualificados, evitar el paro de larga duración en edades tempranas, conocer las necesidades formativas que demandan las empresas ante la inadecuación entre demanda y oferta de empleo, medidas que sancionen los contratos temporales de corta duración que son renovados por un encadenamiento o sucesión de contratos temporales, bonificando el empleo de calidad y estable y no el empleo precario, o lo que ya está en nuestras normas pero se cumple poco la transición del empleo atípico temporal al empleo estable en los jóvenes, profundizar en la orientación laboral, apoyos e itinerarios individualizados, la interacción entre servicios de empleo y servicios sociales, acercar a los preceptores de ingresos mínimos al empleo y sus oportunidades.

Las altas cifras de desempleo juvenil precarizan el empleo emergente para los jóvenes⁴⁵, salir de este círculo vicioso es un reto para los Estados, sus políticas de empleo y legislaciones laborales y de protección social. Ello implica abordar reformas laborales que incorporen un enfoque de rostro joven en: la contratación temporal, el empleo a tiempo parcial, el control de la jornada de trabajo, la real igualdad salarial⁴⁶ (con transparencia en los salarios por tramos de edad además de por sexos), la mejora de la protección social, la acción social y ayudas que ofrece la negociación colectiva u otros beneficios sociales de los que los jóvenes son desprovistos por su condición de tales. Así como una mayor vigilancia y control del empleo informal, de fórmulas de subempleo, de inadecuación de cualificaciones no adaptadas a la demanda laboral (especialmente con titulados superiores), o de prestaciones de servicios que huyen de la relación laboral (incluidas las prácticas indebidamente prolongadas en el tiempo o su sucesión y acumulación de periodos de prácticas no laborales con posteriores contratos de aprendizaje o formativos que impidan a partir de determinada edad la plena incorporación y reconocimiento laboral –evitando el abuso en el aprendizaje, que en España se observa en los ámbitos del empleo público y privado⁴⁷-). Y en nuestra sociedad implica abordar esta problemática en la prestación de trabajo en régimen de teletrabajo, en la efervescente nueva economía colaborativa, etc.

⁴⁵ Por otro lado, a la cuando se produce una crisis económica el desempleo juvenil crece de manera más rápida que el de otros trabajadores en razón de su edad, maduros o adultos.

⁴⁶ La meta 8 de la Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible (dedicada al trabajo decente y desarrollo sostenible) ya aborda esta cuestión, y se fija como meta para ese año 2030, que la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor se proyecte también a los jóvenes y las personas con discapacidad y no sólo se en la igualdad entre sexos.

⁴⁷ Sirvan de ejemplo los contratos de la universidades de ayudantes y ayudantes doctores regulados en la LOU que siguen a una beca formativa (su suma en precariedad alcanza los 12 años).